



Norad

Til: Utenriksdepartementet v/assisterende utenriksråd

Via: Norad, direktøren

Fra: Evalueringsavdelingen, Norad

Kopi:

Utenriksdepartementet:

Utviklingsministerens sekretariat

Avdeling for regionale spørsmål og utvikling  
Seksjon for Afrika I  
Seksjon for Afrika II  
Seksjon for etatsstyring og budsjettforvaltning  
Seksjon for utviklingspolitikk

Ambassadene i Dar es Salaam, Lusaka, Kampala

Norad:

Avdeling for sivilt samfunn

Avdeling for helse, utdanning og forskning

Avdeling for metode og resultatoppfølging

Vår ref.:

1000195

Arkivkode:

[Click here to enter text.](#)

Dato:

20.04.2012

Vår saksbeh.:

Vibecke Dixon

## Notat

### **Oppfølgingsnotat: Evaluering av norsk utviklingssamarbeid gjennom norske frivillige organisasjoner i Øst-Afrika**

#### **1. Innledning**

Norads evalueringsavdeling har fått gjennomført en evaluering av norsk utviklingssamarbeid gjennom norske frivillige organisasjoner i Øst-Afrika. Konsulentfirmaet Ternstrom Consulting AB gjennomførte evalueringen etter å ha vunnet en internasjonal anbudskonkurranse om oppdraget. Evalueringsrapporten - *Results of Development Cooperation through Norwegian NGOs in East Africa (Report 1/2011)* - ble publisert 27. april 2011 og presentert på et seminar samme dag. Evalueringen dekker perioden 2005 til og med 2009 og omfatter 15 tilfeldig utvalgte prosjekter i Kenya, Tanzania og Uganda. Prosjektene representerer et bredt utvalg av frivillige organisasjoner og virksomheter.

Evalueringsavdelingen beklager at dette notatet kommer så lang tid etter at evalueringen ble avsluttet.

Notatet er utarbeidet i tråd med instruks for evalueringsvirksomheten av 29. mai 2006, og informerer først om bakgrunnen for evalueringen og dens funn, konklusjoner og anbefalinger. Deretter følger en omtale av berørte parters kommentarer til evalueringen. Til slutt kommer Evalueringsavdelingens vurdering av evalueringen og forslag til oppfølging.

#### **2. Bakgrunn for evalueringen**

I 2006 anbefalte Rattsø-utvalget<sup>1</sup> at staten skulle ta mer ansvar for å evaluere norske frivillige organisasjoners arbeid. Denne evalueringen er den tredje som er utført på bestilling fra Norads evalueringsavdeling som en oppfølging til Rattsø-utvalgets anbefalinger. Evalueringen har sett på måloppnåelse og gjennomføring av bistandstiltak finansiert gjennom norske organisasjoner og deres partnere i 15 tilfeldig utvalgte prosjekter i Kenya, Tanzania og Uganda i perioden 2005-2009. Evalueringsspørsmålene fokuserte på hvordan og i hvilken grad planlagte resultater er oppnådd og i hvilken utstrekning organisasjonene benytter resultatbasert styring i planlegging, gjennomføring og rapportering. Dette inkluderer også å vurdere i hvilken grad resultatene blir dokumentert, organisasjonene og prosjektaktivitetene bidrar til å styrke det sivile samfunn lokalt og prosjektene er relevante for målgruppene.

### 3. Konklusjoner og funn

#### Evalueringen trekker følgende konklusjoner:

- tiltakenes mål er i tråd med norske prioriteringer
- prosjektene har oppnådd forventede resultater i stor utstrekning
- planlegging og dokumentasjon var ofte av dårlig kvalitet
- små tiltak koster betydelig mer per person enn større tiltak
- vellykkete tiltak har i liten grad blitt kopiert eller utvidet
- det er svakheter ved Norads kriterier for finansiell støtte til organisasjonene.

#### Evalueringens viktigste funn:

Evalueringen fant at tiltakene var i tråd med den norske regjeringens politikk for utviklingsbistand<sup>2</sup> og nasjonale prioriteringer, og de ble vurdert som relevante for målgruppene. Tiltakene fokuserte fattigdomsbekjempelse og kvinner og barn. Målgruppene var ekskluderte og sårbare grupper. Mange av tiltakene ligger i landenes fattigste områder, og ifølge evalueringen var de fleste godt tilpasset lokale forhold. Prosjektene var i stor grad rettet inn mot kapasitetsbygging for individer, grupper eller institusjoner. Det var generelt liten eller ingen deltakelse av målgruppene i prosjektdesign og oppfølging.

Få av de 15 prosjektene brukte resultatbasert styring systematisk. Det fantes imidlertid en grunnleggende forståelse av metoden, og noen prosjekter hadde definert overordnede mål og delmål. Mer enn halvparten av prosjektene hadde utviklet brukbare indikatorer for en betydelig del av virksomheten, men kun seks prosjekter hadde systematisk og dokumenterbar oppfølging. Evalueringen fant dog at prosjektdokumentene vitner om økt forståelse for og bruk av resultatbasert styring over tid.

Dokumentasjon av grunnleggende data manglet i de fleste prosjektene. Det var stor variasjon mellom de ulike organisasjonene når det gjaldt mengde og kvalitet på planlegging og dokumentasjon. I de fleste tilfeller har det ikke blitt investert tilstrekkelig i prosjektforberedelser, og evalueringen fant alvorlige problemer med dokumentasjonen i alle faser av prosjektsyklusen. Det var ikke mulig for evalueringen å måle resultater av tiltakene

<sup>1</sup> Det regjeringsoppnevnte Rattsø-utvalget vurderte norske frivillige organisasjoners rolle i utviklingssamarbeidet.

<sup>2</sup> Report to the Storting No. 35 (2003-2004), Fighting Poverty Together  
[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/stp/20032004/0003/ddd/pdts/stp200320040003ud\\_dddpdts.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/stp/20032004/0003/ddd/pdts/stp200320040003ud_dddpdts.pdf)

systematisk ettersom det ikke fantes sammenlikningsgrunnlag. Effektivitets- og læringstap forsterkes av den manglende dokumentasjonen.

Evalueringen vurderte resultatoppnåelsen til å være høy, 73-85% av forventet resultat - avhenging av vurderingsmetode. Evalueringslaget mente at mange prosjekter bidro til resultater. De fleste påviste tilleggseffektene – effekter som ikke var planlagt - var positive. De fleste prosjektene manglet data og informasjon for å måle forandringer i sentrale målindikatorer. Derfor utviklet evalueringsteamet en metode, som det redegjøres for i rapporten, for å vurdere oppnådde resultater. Evalueringsteamet fant at det var bra overensstemmelse mellom de resultater som det ble vist til i prosjektdokumentene og det som kunne observeres i evalueringen.

Evalueringen fant at det var vanskelig å forstå finansieringssystemet. Midlene passerer gjennom seks til ni administrative nivåer på sin vei fra UD/Norad til sluttbruker. De ulike administrative nivåene budsjetterer og rapporterer forskjellig. Noen har en programmatisk strategi, mens andre fokuserer på tema eller prosjekt. Utgifter i vertslandene fremgikk stort sett tydelig, men med stigende aggregeringsnivå ble det vanskeligere å følge med. I visse tilfeller var det ikke mulig å identifisere et prosjekts total kostnad per år. Den totale kostnadseffektiviteten på feltnivå vurderes som høy i gjennomsnitt, selv om det var store forskjeller mellom de ulike prosjektene.

Tiltak med små målgrupper hadde høyere og dels mye høyere kostnader per mottaker. Dette skyldes som regel stordriftsfordeler for større innsatser. Det er dog viktig å se de små prosjektenes egenskaper i sin sammenheng. Pilotprosjekter som har som formål å prøve ut nye tilnærminger eller forholdet til en ny aktør, kan noen ganger rettferdiggjøre en høyere kostnad per person.

Vellykkete prosjekter har imidlertid som regel ikke blitt kopiert eller utvidet. Dette gjelder både små og store tiltak. Andre prioriteringer har veid tyngre for organisasjonene enn prosjektenes effektivitet.

Evalueringen fant svakheter ved Norads kriterier for finansiell støtte til organisasjonene. Evalueringsteamet hevder at minst fem av kriteriene i gjeldende styringsdokumenter<sup>3</sup> (nr 2, 3, 4, 6 og 9) er vanskelige eller umulige å måle, gitt den lave kvaliteten på datainnsamling og dokumentasjon.

#### **4. Evalueringsrapportens anbefalinger**

##### **Evalueringens anbefalinger til Norad:**

---

<sup>3</sup> ”Principles for Norad’s Support to Civil Society in the South”, Norad (2009a), og Regelverk for støtte til sivile samfunnsaktører - Kap 160.70, Norad (2009b). Prinsippene (Norad 2009a, p.5) er ganske brede, mens de ti kriteriene for å vurdere organisasjonene i Regelverket (Norad 2009b p.3) er mer spesifikke. Sentrale punkter i vurderingen er: (nummerering tilsatt) 1) Kapasitet og kompetanse til å nå organisasjonens mål; 2) Organisasjonens kostnadseffektivitet, det vil si evnen til å gjennomføre organisasjonens mål med lavest mulig kostnader; 3) Systemer for resultatoppfølging; 4) Evne til å identifisere og håndtere risiko; 5) Økonomistyring, inkludert korrupsjonsforebyggende tiltak; 6) Organisasjonenes merverdi, det vil si den kapasitet den har til å bistå utover ren overføring av pengemidler; 7) Organisasjonens engasjement i Norge omkring utvikling og bistand; 8) Evne til langsiktig planlegging; 9) Bærekraft og planer for utfasing, ref. Norads publikasjon: ”Assessment of Sustainability Elements/Key Risk Factors” (mai 2007); og 10) Inkludering av tverrgående temaer: Kvinner, likestilling, miljø, hiv/aids, konfliktsensitivitet og antikorrupsjon.

- Norad bør kreve at organisasjoner som mottar støtte øker sin innsats med resultatbasert styring (RBS). Organisasjonene bør kunne vise at RBS-prinsipper følges i gjennomføringen av prosjektene på alle administrative nivåer, også i felt. Søknader med vage mål og indikatorer som ikke er målbare bør få avslag
- Norad bør fortsette å finansiere små prosjekter dersom spesielle grunner foreligger, for eksempel at de er pilotprosjekter. Norad bør også legge føringer for paraplyorganisasjonene til å gjøre det samme, i det minste for midler som kommer fra Norad
- Norad bør utvikle nye kriterier for tildeling av støtte til organisasjonene. De langsiktige rammeavtalene bør fortsette. Det bør imidlertid legges mindre vekt på organisasjonenes evne til å stille egenandel. Å opprettholde organisasjonenes tildelinger fra år til år bør heller ikke være noe mål. I stedet bør støtten bygge på en systematisk prioritering og kvaliteten på programmene. Også dokumentert resultatoppnåelse og organisasjonenes kapasitet og ambisjon når det gjelder innovasjon og villighet til å ta risiko, bør veie positivt<sup>4</sup>
- Norad bør utvikle indikatorer for å lette prioritering og insentiver knyttet til dette. Kvaliteten på organisasjonenes dokumentasjon bør få større vekt. Evalueringen anbefaler at dokumentasjon av følgende forhold skal telle:
  - resultater for målgruppen
  - styrking av sivilsamfunn, inkludert kapasitetsbygging for partnere i sør
  - innovasjon i strategi og tiltak, inkludert pilotprosjekter
  - lavere kostnader per resultatenheter på alle administrative nivåer
  - god interaksjon med andre bistandsaktører, inkludert lokale myndigheter
  - evne og villighet til å kopiere og utvide dokumentert vellykkede tiltak.

#### **Evalueringens anbefalinger til de frivillige organisasjonene er som følger:**

- organisasjonene bør investere mer i å lære opp sine ansatte i resultatbasert styring. Insentivstrukturer og oppfølging av ansatte bør fokusere på oppnådde resultater, ikke gjennomførte aktiviteter. Organisasjonene bør utvikle tydelige mål og SMART-indikatorer<sup>5</sup> for alle prosjekt innen enn gitt tidsfrist (for eksempel 2013)
- de frivillige organisasjonene bør utvikle sin evne til å utvide vellykkete programkomponenter der resultatene er tydelige og positive. De bør forsøke å utvide og kopiere vellykkete programmer. Å få gode resultater gjentatt i stor skala bør være et uttalt mål
- de frivillige organisasjonene bør utforske nye organisatoriske løsninger når de har vellykkete programmer som kan utvides eller gjentas. Slike løsninger skulle kunne inkludere utskilling av velfungerende programmer til andre organisasjoner, stiftelser,

<sup>4</sup> I rapporten retter evalueringsteamet denne anbefalingen til UD. Evalueringsavdelingen har vurdert at rette instans for anbefalingen er Norad ettersom Norad selv utformer regelverket for tildeling av midler til sivilsamfunnsorganisasjonene.

<sup>5</sup> Spesifikke, Målbare, Aksepterte, Realistiske og Tidsbestemte

eller til private foretak. Spørsmålet som bør stiller er ”hvor/hvordan vil de positive resultatene av dette programmet vokse raskest til fordel for vår målgruppe?”.

## 5. Berørte parters kommentarer til evalueringen

Kommentarer fra berørte parter har for det meste blitt gitt under evalueringsprosessen og til utkast til rapport. Kommentarer har kommet fra ett halvt dusin av de berørte organisasjonene i tillegg til kommentarer fra Norads avdeling for sivilt samfunn og en ambassade. Kommentarene er i stor utstrekning blitt innarbeidet i den ferdige rapporten, i noen tilfeller i fotnoter.

Det kom synspunkter på den ferdigstilte rapporten i presentasjonsseminaret i april. De fleste har gitt uttrykk for støtte til rapporten. Flere peker på at mange av problemstillingene allerede blir diskutert av Norad og organisasjonene. Noen interessenter mente at enkelte av problemstillingene i rapporten ikke lenger er av de mest aktuelle i bistandsdebatten. Flere påpekte også at de data som ble lagt til grunn for å sammenligne kostnadseffektivitet mellom store og små prosjekter var for omtrentlige til å kunne brukes til å trekke klare konklusjoner.

Nedenfor gjengis sammendrag av skiftlige kommentarer som har relevans også etter at rapporten ble gjort ferdig.

### *Norads avdeling for sivilt samfunn*

Norads avdeling for sivilt samfunn (SIVSA) mener at evalueringen kommer med nyttige funn og informasjon, særlig om organisasjoners enkeltinnsatser. Den viser i stor grad at prosjektene når sine målsettinger, men den gir lite ny innsikt om resultater og ringvirkninger utover prosjektnivå. SIVSA har merket seg evalueringens beskrivelser av de mange leddene i kjeden fra giver til mottaker, og spørsmålet om dette kan gå ut over effektiviteten.

SIVSA er enig i at spørsmålet om å utvide og kopiere gode innsatser er viktig. Når det gjelder finansiering av små prosjekter mener avdelingen at det er viktig å ta hensyn til målet om å engasjere det norske folk i bistands- og utviklingsarbeid. Ofte blir idealister engasjert til å gjøre en innsats nettopp i små prosjekter som ikke drives av de profesjonelle bistandsorganisasjoner.

SIVSA mener imidlertid at evalueringen i noen grad er preget av mangelfull innsikt i Norads tilskuddsordning for norske frivillige organisasjoner. Avdelingen peker på at det har vært en stor utvikling i krav til organisasjonenes planer og rapporter de siste fem årene. Avdelingen legger vekt på at målene er klare, realistiske og målbare, og det blir stilt klare forventninger om dokumentasjon av resultater. Avdelingen mener derfor at kravene som stilles til tilskuddsmottakere nå er meningsfulle og tilstrekkelige. Det stilles også detaljerte budsjettkrav som gjør det enklere for Norad å forstå og vurdere prosjektenes og bistandens kostnader.

SIVSA påpeker at et tilbakeblikk på tildelinger fra Norad de siste årene vil vise at tildelinger i mindre grad er preget av framskriving av tidligere tildeling. Vurdering av kvaliteten på organisasjonenes dokumentasjon har stor vekt ved tildeling. I tillegg til den informasjonen organisasjonene selv produserer, gjennomfører Norad regelmessig organisasjonsgjennomgang med vurdering også av økonomiske forhold.

SIVSA er opptatt av at tilskuddene i størst mulig grad skal være basert på en vurdering av om prosjektene svarer på mottakerens ønsker og er relevante for utvikling i det enkelte land.

#### *Redd Barna*

Redd Barna setter pris på evalueringens vekt på resultatbasert styring og hvor viktig det er å utvide vellykkete tiltak. Rapportens diskusjon av arbeidet med å styrke det sivile samfunn noteres med anerkjennelse.

#### *Kirkens Nødhjelp (KN)*

Organisasjonen mener at ett av de to KN-prosjektene som omtales i rapporten, ”Capacity Development for Interfaith Cooperation” i Tanzania, er blitt misforstått og beskrives feilaktig av evalueringsteamet. KNs egne kommentarer om dette er tatt med i rapporten.

#### *FOKUS*

Tre av organisasjonens prosjekter berøres av evalueringen. Kommentarene trekker frem kapasitetsutvikling innenfor resultatbasert styring som har skjedd innen disse prosjektene. FOKUS peker også på verdien av nord-sør-relasjoner mellom små organisasjoner, spesielt når det gjelder pilotprosjekter og prosjekter for utsatte minoriteter.

#### *Norsk Folkehjelp*

Norsk Folkehjelp peker på at det er vanskelig å finne gode måter å dokumentere utviklingsresultater på når prosjektene drives av lokale partnere og er spredt geografisk. Folkehjelpen mener også at sammenlikninger av kostnader mellom prosjekter på forskjellige nivåer lett blir skjeve.

#### *Ambassaden i Kampala*

Ambassaden i Kampala tror at noe av grunnen til manglende dokumentasjon kan være at Norad ikke har etterspurt dette, ikke nødvendigvis at organisasjonene har vært unnlattende. Ambassaden noterer anbefalingen om å utarbeide bedre kriterier for hvilke organisasjoner som skal få støtte. Den finner dette interessant ikke minst i lys av diskusjonene i Norads avdeling for sivil samfunn om prioriteringer og muligheten for en mer strategisk tilnærming til sivilsamfunnstøtten i det enkelte mottakerland. Ambassaden mener det kan være behov for å se støtten i en større sammenheng. Det opplyses også at evalueringsrapporten vil bli brukt i diskusjonene mellom Norad og ambassaden om status og veien videre for norsk sivilsamfunnsstøtte i Uganda.

## **6. Evalueringsavdelingens vurdering og anbefaling om oppfølging**

Evalueringen besvarer spørsmålene i oppdragsbeskrivelsen på en tilfredsstillende måte.

Nedenfor følger de anbefalingene som avdelingen mener er de viktigste å vurdere for oppfølging. De er satt opp i en tabell som kan gjøre det lettere å følge med på om og hvordan de blir fulgt opp, og som vil være til hjelp når departementet utarbeider oppfølgingsplan og -rapport.

Vi minner om videre saksgang. I tråd med evalueringsinstruksen skal utenriksråden beslutte - på grunnlag av notat fra berørte avdelinger eller ambassader - hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte

parter innen seks uker etter at dette oppfølgingsnotatet er mottatt, med kopi til Norads direktør og Evalueringsavdelingen. Ett år etter besluttet oppfølgingsplan skal det foreligge en oppfølgingsrapport, som likeledes deles med berørte parter, med kopi til Evalueringsavdelingen.

<b>Anbefaling</b>	<b>Tiltak</b> (evt. begrunnelse for ikke å følge opp)	<b>Ansvarlig for tiltak</b>	<b>Tids-ramme</b>	<b>Resultat</b> (endring i politikk/praksis). <b>Kommentarer</b>
Norad bør sette som betingelse for støtte at organisasjonene har klare mål og målbare indikatorer.				
Norad bør bare finansiere små prosjekter dersom spesielle grunner taler for det og fremgår av søknaden, f. eks. at de er pilotprosjekter. Norad bør vurdere hvorvidt målsettingen ”å engasjere det norske folk i bistands- og utviklingsarbeid” skal prioriteres framfor målsettingen om å yte relevant og virkningsfull bistand til flest mulig i målgruppene.				
Norad bør utvikle nye kriterier for tildelig av støtte. Evne til egenandel og historisk budsjettnivå bør telle mindre, til fordel for vurdering av kvalitet på planer, dokumentert resultatoppnåelse og organisasjonenes kapasitet til innovasjon og evne til å ta risiko.				
Norad bør utvikle indikatorer som gjør det lettere å prioritere, og informere søkere om dette. Kvaliteten på organisasjonenes dokumentasjon bør gis større vekt.				

Dette oppfølgingsnotatet vil bli offentliggjort i et tilpasset format på [www.norad.no/evaluering](http://www.norad.no/evaluering).

-oOo-